

CAI
MI 411
-1987
I02



Employment and
Immigration Canada

Emploi et
Immigration Canada

Immigration

Research Abstract



3 1761 11767857 3

An International Comparison of Security and Enforcement Legal Provisions



James F. Hickling Consultants

October, 1987

This is an abstract of an immigration research report prepared by James F. Hickling Consultants for the Policy Analysis Directorate of the Immigration Policy Branch.

Canada

Research Abstract

An International Comparison of Security and Enforcement Legal Provisions

James F. Hickling Consultants

The opinions expressed in this paper are those of the authors and do not necessarily reflect those of Employment and Immigration Canada. This paper has been distributed for discussion purposes only and any views or comments would be welcomed.


This is a bilingual abstract of an unpublished immigration research report prepared for Employment and Immigration Canada by the author in English and available on request by writing to:

Director
Policy Analysis Directorate
Immigration Policy Branch
Employment and Immigration Canada
Place du Portage — Phase IV
Ottawa-Hull
K1A 0J9

Introduction

This study of six countries examines the provisions in the immigration and related legislation that allow authorities to refuse admission to certain classes of persons and to arrest, detain and deport them. The countries of interest are Canada, the United Kingdom, the Federal Republic of Germany (FRG), Australia, France and the United States. The study specifically looks at criminal activity and security. As will be seen, the actual grounds the authorities may use on admission matters cover a wide spectrum.

A comparative chart is included on the entry and deportation provisions summarizing the similarities and differences in the statutes on several key points of interest.



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117678573>

Analytical Comparison of Provisions

The legislation is intended to prevent individuals representing threats to security and public order from entering the country. It is also designed to effect their removal as expeditiously as possible once detected in the country. The Canadian *Act*, unlike the others, indicates in its "objectives" clause that the aims include maintaining and protecting the "health, safety and good order of Canadian society" and promoting "international order and justice by denying the use of Canadian territory to persons who are likely to engage in criminal activity" (s. 3). There is no obvious reference in this section to security.

All the acts simply contain short or long lists of precise and/or imprecise grounds on which persons may (and sometimes must) be excluded or deported. Though the U.S. list is by far the longest and most detailed, even it does not exhaust the possible grounds. The Federal German statute singles out breaches of export/import laws as grounds; France mentions risks to public order; Britain cites exclusions that would be conducive to the public good; and Canada has the most precise provisions covering criminal convictions. Australia has no grounds on the face of the legislation for denying entry to people. However, it includes persons who have been excluded from another country among those who may be deported. Neither France nor Australia specifies "security" as a ground for non-admission. (France and the UK do not list it as a ground for deportation).

It is not possible to describe, or evaluate, the effectiveness of the strategies that the governments deploy to implement their legislation without studying the actual enforcement practices of the various governmental authorities and the full jurisprudential context. Equally important to a valid assessment is a review of the strategies and tactics of individuals who might be inadmissible and who seek, nevertheless, to

enter a country. Their success, relative and absolute, in evading or exploiting legal provisions should also be reviewed. To mention but one example, a review of the relevant Canadian legislation suggests that almost anyone may claim refugee status; it does not reveal that thousands do so every year and that the ostensibly rather limited opportunities for judicial review of deportation orders are, in fact, used by many more people (in quite different situations) than originally envisaged by the Government or by Parliament.

The enforcement and control strategies are sketched briefly in each of the individual country chapters. In several instances, it has been possible to introduce some of the jurisprudence that has been brought to bear on the statutes over the years. This has either widened the scope for entry by certain aliens to the countries concerned or it has confirmed or reinforced the validity of the legislation. This aspect of the review suggests that governments and legislatures have crafted their statutes with considerable care (in the context of their varied legal and constitutional regimes) to withstand legal "assault". It also suggests that the courts in most of these countries have been very reluctant to involve themselves in cases where national "security" is invoked.

For those denied entry, some countries provide little or no opportunity to appeal to a court or immigration tribunal, especially in security cases. In four of the six countries there are no appeals in security cases. Canada and the FRG allow appeals.

There are more openings for appeals against denials of permission to enter than against expulsion or deportation orders or for judicial review of such decisions. France seems to allow no deportation appeals and in Britain the provisions are very restrictive. The FRG is by far the most generous in the opportunities its legislation seems to allow for appeals.

Powers under the statutes may be exercised by Ministers or immigration officials (or the police and customs officers acting as immigration officers). In FRG, Australia and France, entry is governed only by officials acting on their own authority.

For various reasons, all six countries authorize arrest and detention of applicants for admission. These reasons are usually associated with a perceived need to ensure the applicant's attendance at a hearing or examination. Similar measures are available prior to deportation. Only the FRG requires that a judicially-authorized warrant be obtained prior to arrest.

In summary, on the basis of the review of the legislation and some of the jurisprudence, the overall implicit enforcement strategies for these countries are quite similar. Only, perhaps, in the area of appeals does one see important differences in the implicit strategies. It is in this area that persons identified as possible "threats" can make use of legal provisions and delay their departure. The use of "cordons sanitaires" and exclusion orders, to mention only two of the wide range of instruments at the disposal of authorities in these countries, will only be effective at turning people away if avenues of appeal or review are also closed.

The elements of a basic enforcement strategy as revealed by the legislation are as follows:

1. explicit or discretionary barriers to admission, in the form of lists of grounds;
2. various kinds of enforcement officers to administer the acts;
3. procedures for appeals or review of non-admission cases depending on the country's legal and constitutional traditions;
4. appeals regarding admissibility in many or a limited number of cases;
5. a more limited basis for appeals against deportation and expulsion decisions; and
6. involvement of the political level, as a rule, primarily on decisions to refuse entry and to deport.

on peut constater des différences importantes dans les stratégies implicites. Les personnes identifiées comme représentant une « menace » possible peuvent recourir aux dispositions légales à cet égard pour retarder leur départ. Le recours aux « cordons sanitaires » et aux mesures d'exclusion, pour ne mentionner que ces deux moyens parmi la gamme dont dispose les autorités des pays concernées, permettra de dissuader efficacement les clandestins uniquement si l'on supprime les possibilités d'appel et de réexamen des décisions.

L'examen des législations a montré que les éléments fondamentaux d'une stratégie d'exécution de la loi sont les suivants :

1. énumération des motifs visant à empêcher l'admission ou à priver des pouvoirs discrétionnaires à cet effet;

2. attribution à divers agents d'exécution de la loi le pouvoir d'appliquer les lois;

3. procédures d'appel ou de réexamen des refus d'admission selon la tradition légale et constitutionnelle du pays;

4. admissibilité des appels dans beaucoup de cas ou dans un nombre limité de cas;

5. un nombre plus limité de motifs pour interjeter appel contre les décisions de renvoi et d'expulsion;

6. intervention systématique du palier politique surtout pour décider de refuser l'admission et d'expulser une personne.

ont beaucoup hésité à intervenir dans des causes où il est question de la « sécurité » nationale. Certains pays accordent à ceux auxquels l'entrée est refusée peu ou pas de possibilité d'interjeter appel devant une cour ou un tribunal d'immigration, surtout lorsque le cas est relié à la sécurité. Quatre des six pays n'accordent aucun droit d'appel alors que le Canada et la RFA accordent un tel droit.

Il existe davantage de possibilités d'interjeter appel contre les refus d'admission que contre les ordonnances d'expulsion ou de renvoi ou de demander le réexamen par un tribunal de telles décisions. Il semble que la France n'autorise aucun appel dans les cas d'expulsion; en Grande-Bretagne, les dispositions à cet égard sont très restrictives. La RFA est de loin le pays le plus généreux quant aux possibilités d'interjeter appel qu'offre de façon générale sa législation.

Les pouvoirs accordés par les lois peuvent être exercés par le ministre ou les agents d'immigration (ou encore par des agents de police ou de douane faisant fonction d'agents d'immigration). En RFA, en Australie et en France, l'admission est entièrement régie par des fonctionnaires agissant de leur propre chef.

Les six pays autorisent pour diverses raisons l'arrestation et la détention des personnes sollicitant l'admission. Ces raisons sont habituellement reliées au fait qu'on juge nécessaire de s'assurer de la présence de la personne en cause à une audition ou à un examen. Des mesures semblables peuvent être prises en fonction de l'expulsion. Seule la RFA rend obligatoire la délivrance d'un mandat par une autorité compétente avant que ne puisse être effectuée une arrestation.

En résumé, au terme d'un examen des diverses législations et de certains cas jurisprudentiels, on constate que les stratégies générales implicitement utilisées pour exécuter la loi dans ces pays sont tout à fait semblables. Seulement peut-être pour la question des appels,

Analyse comparative des dispositions

Il est impossible de décrire ou d'évaluer l'efficacité des stratégies qu'utilisent ces gouvernements pour appliquer leur loi sans étudier les véritables méthodes d'exécution de la loi employées par les divers gouvernements et tout le contexte juridique. Pour que l'étude soit valable, il est aussi important d'examiner les «stratégies et les tactiques» des individus qui pourraient ne pas être admissibles et qui cherchent néanmoins à entrer dans un pays. On devrait également examiner la mesure dans laquelle, de façon relative ou absolue, ces individus réussissent à se soustraire aux dispositions légales ou à en tirer parti. Pour ne mentionner qu'un seul exemple, disons qu'on peut conclure, à la lecture de la législation canadienne dans ce domaine, qu'à peu près n'importe qui peut revendiquer le statut de réfugié; cependant, rien n'indique qu'en réalité des milliers de personnes le font chaque année et que beaucoup plus de gens (dans des situations très diverses) que ce qui avait initialement été prévu le Parlement ou le gouvernement se prévalent des possibilités manifestement plutôt limitées de faire réexaminer par un tribunal l'ordonnance d'expulsion dont ils font l'objet.

Les stratégies de contrôle et d'exécution de la loi sont exposées brièvement dans chacun des chapitres portant sur un pays en particulier. Dans de nombreux cas, il a été possible de présenter des précédents juridiques qui ont influé sur les lois au cours des années. Cela a eu pour effet d'élargir pour certains étrangers les possibilités d'admission dans les pays concernés ou de confirmer la validité de la législation ou encore d'en renforcer le fondement. À ce sujet, l'étude montre que les gouvernements et les législatures ont de façon générale conçu leurs lois avec beaucoup de précaution (comme tel ou tel des divers régimes législatifs et constitutionnels) de sorte que ces dernières ont pu résister aux contestations juridiques. Elle montre aussi que les tribunaux dans la plupart de ces pays

Même s'il est rarement mentionné explicitement dans les lois, l'objet de toute législation est vraisemblablement d'empêcher des personnes constituant d'une certaine façon une menace à la sécurité et à l'ordre public d'entrer dans le pays ou, si ces personnes s'y trouvent déjà, de les en expulser le plus rapidement possible. Contrairement aux autres lois, la Loi canadienne précise, dans l'exposé de ses «objectifs», qu'elle vise, entre autres, à maintenir et à garantir «la santé, la sécurité et l'ordre au Canada» ainsi qu'à «promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en refusant aux personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles de se trouver en territoire canadien» (art. 3). Dans cet article, on ne trouve aucune mention explicite relative à la sécurité.

Toutes les autres lois contiennent simplement des listes longues ou courtes de motifs précis ou imprécis pour lesquels des personnes peuvent (et parfois doivent) être interdites de séjour ou expulsées. La liste des États-Unis est de loin la plus longue et la plus détaillée, les possibilités n'étaient pas épuisées pour autant. Par exemple, la loi de la RFS précise que les infractions à la législation sur les exportations et importations consistent en des motifs d'exclusion, celle de la France mentionne les dangers pour l'ordre public; celle de la Grande-Bretagne prévoit des cas d'exclusion pour sauvegarder l'ordre public; et celle du Canada contient les dispositions les plus précises relativement aux condamnations pour infractions criminelles. Par ailleurs, la législation australienne ne semble comporter aucun motif pour refuser l'admission à une personne. Cependant, elle prévoit que les personnes ayant été interdites de séjour dans un autre pays peuvent être expulsées. Ni la législation de la France ni celle de l'Australie ne mentionnent la «sécurité» comme étant un motif de non-admission. (Dans le cas de la France et du Royaume-Uni, on ne la mentionne même pas comme étant un motif d'expulsion.)

Introduction

La présente étude menée dans six pays porte sur les dispositions légales en matière d'immigration et d'autres domaines connexes, dispositions qui autorisent les autorités compétentes à refuser l'admission à certaines catégories de personnes, pour certains motifs, et leur donnent le pouvoir discrétionnaire (ou autre) d'arrêter ces personnes, de les détenir et de les expulser. Les pays pris en considération sont le Canada, le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne (RFA), l'Australie, la France et les États-Unis. Nous nous sommes particulièrement intéressés aux dispositions relatives aux activités criminelles ou à la sécurité. Comme on pourra le constater, les motifs réels qui peuvent être invoqués par les autorités concernées couvrent un large éventail de situations.

L'intégral du rapport comprend un tableau comparatif des dispositions relatives à l'admission et à l'expulsion, tableau qui résume, de façon très générale, les similitudes et les différences entre diverses dispositions législatives concernant plusieurs points clés choisis par notre client.

Le présent document est le résumé bilingue
d'une recherche sur l'immigration non publiée
et rédigée en anglais par l'auteur, à la demande
d'Emploi et Immigration Canada. On peut en
obtenir un exemplaire en écrivant à :

Le Directeur
Direction de l'analyse de la politique
Direction générale de la politique d'immigration
Emploi et Immigration Canada
Phase IV — Promenade du Portage
Ottawa-Hull
K1A 0J9

Résumé de recherche

Étude comparative des dispositions légales de divers pays en matière de sécurité et d'exécution de la loi

James F. Hickling Consultants

Octobre 1987

Les opinions exprimées dans le présent document de travail, diffusé aux fins de discussion, sont celles des auteurs, et ne reflètent pas nécessairement celles d'Emploi et Immigration Canada. Opinions ou commentaires seraient appréciés.

Résumé de recherche

Étude comparative des dispositions légales de divers pays en matière de sécurité et d'exécution de la loi

James F. Hickling Consultants

Octobre 1987

Le présent document est le résumé d'une recherche sur l'immigration
préparée par James F. Hickling Consultants pour le compte de la Direction
de l'analyse de la politique à la Direction générale de la politique d'immigration.

Canada